

■ 军事情报学博士文库 · 张晓军 主编

美国国家情报 管理制度研究

A Study on Administrative Institution
of U.S. National Intelligence

申 华◇著

 军事科学出版社

国家社会科学基金项目研究成果
全军优秀博士论文提名论文

美国国家情报 管理制度研究

A Study on Administrative Institution
of U.S. National Intelligence

申 华◇著

© 军事科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国国家情报管理制度研究/申华著. —北京:
军事科学出版社,2010.3

(军事情报学博士文库)

ISBN 978 - 7 - 80237 - 335 - 8

I. ①美… II. ①申… III. ①军事—情报工作—研究
—美国 IV. ①E712.416

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 046134 号

书 名: 美国国家情报管理制度研究

作 者: 申 华

责任编辑: 方 宁

封面设计: 刘 丹

出版发行: 军事科学出版社(北京市海淀区青龙桥 100091)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80237 - 335 - 8

经 销 者: 全国新华书店

印 刷 者: 北京鑫海达印刷厂

开 本: 880 毫米×1230 毫米 A5

印 张: 10.25

字 数: 220 千字

版 次: 2010 年 3 月北京第 1 版

印 次: 2010 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 2000 册

定 价: 21.00 元

销售热线: (010)62882626 66768547(兼传)

网 址: <http://www.jskxcbs.com>

电子邮箱: jskxcbs@163.com

版权所有·侵权必究 本社图书如有质量问题,请与储运部(010-66767383)联系

绪 论

20 世纪的大国中,没有一国有着美国这般短暂的国家情报机构及其活动历史,也鲜有像美国这么公开和喧闹的。^①

——马克·洛文塞尔

尽管近年的改革研究对于情报管理问题给予了充分重视,但媒体与正规情报著作对这一问题并未太多关注。事实上,除非围绕管理问题爆发了危机,绝大多数人几乎从未想及这一问题。^②

——亚瑟·哈尔尼克

一、问题的提出

管理是情报活动中的客观存在,情报管理研究是军事情报学与管理学间的交叉点。

人类的管理实践与情报活动实践均可追溯至数千年前,但将管理及情报分别作为一门学科进行系统研究,则是近两百年来事。现代管理研究随着工业革命中经济组织发展及其效率需求的深入而不断兴盛,现代管理学发端于 19 世纪

① Mark M. Lowenthal, U. S. Intelligence: Evolution and Anatomy (Second edition), Westport, CT: Praeger, 1992, p. xv.

② Arthur S. Hulnick, Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty ~ First Century, Westport, CT: Praeger, 1999, p. 129.

末、20 世纪初。^① 作为西方人眼中人类第二古老职业的情报活动,其研究上升为学科则在 20 世纪 70 年代以后。^②

军事情报学作为一门求真、服务性的学问,其研究内涵、研究方法仍有待开掘、深化。情报组织管理研究即为拓展与深化这一学域的重要侧面。

大国国家情报管理关系及其理论探讨则是不太为人关注的课题。然而,各国情报活动过程以及各环节,都是由管理这一环节统领、整合到一起的。在当今世界上,美国的情报投入居全球之冠,其国家情报体系最为庞大、复杂,情报活动类型多,情报技术搜集门类多,其综合情报能力最为强大。在如此庞杂的组织体系现象背后,各情报组织成员间的管理关系是什么,其管理是如何运转的,其管理优长与不足是什么,却始终忽明忽暗,外人难知其详。

本书选择美国国家情报管理制度为研究对象,试图把握重点而非所有细节,仅回答两大问题:什么是美国国家情报管理制度?这一制度怎么样?第二个问题又可分为,美国国家情报管理制度的过去、现在、将来怎么样?为什么?

对于情报研究,本书有三点基本认识。一、军事情报学是社会科学研究中带有秘密性、复合性的新兴成分。二、情报是国家安全事务中的一项服务性职能,因而也是国家行政事务中的有机成分。三、国家情报事务有着特殊属性。由于情报投入的有限性与情报活动基本设施的日益昂贵,任何一国也

① 周三多等:《管理学——原理与方法》(第四版),复旦大学出版社,2003 年版,第 3 页。

② [中国台湾]宋筱元:《国家情报问题之研究:情报与国家关系之分析》,(台北)“中央警察大学”出版社,1999 年版,第 3 页。

未构筑国家级与部门级两条互相隔绝的情报体系,国家情报组织、活动及产品均主要来源于部门情报组织、活动及产品,即国家情报组织一般都有着部门与国家两重属性,国家情报事务有着跨机构性。

第一点认识表明,对军事情报事务进行社会科学式的研究是可能的。第二点则表明,情报管理是任何一国现代国家行政事务中的基本主题之一。第三点表明,任何国家都不可能运用两条完全相互隔绝的体系来分别满足部门情报需求与国家情报需求,国家情报管理是基于部门情报管理,又较之更为复杂的管理活动。因此可以说,官僚组织的共同属性与国家情报组织机构的双重属性是任何一国情报体系的基本特性。

二、基本概念

名正则言顺。界定下述概念,是为便于表明,本书是从管理制度层面来研究美国国家情报组织、活动及其知识(国家情报),即研究美国的国家情报的管理制度,是从国家层面而非部门层面来研究美国情报管理。

(一)情报

美国“战略情报研究之父”谢尔曼·肯特早在1949年就提出,情报既是知识、也是活动、还是组织。^①这一论述在美国得到了长期、广泛的认可。将这一论述连贯起来,情报既是特定组织通过特定活动获取的特定知识,也是特定组织为获取特定知识而实施的特定活动,还是为获取特定知识而实施

^① Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, 1949, Preface, pp. xii ~ xi.

特定活动的特定组织。^①

(二) 美国国家情报

对于“国家情报 (National Intelligence)”与“部门情报 (Departmental Intelligence)”,^②美国官方早就有明确区分。

1948年1月13日颁布的美国《国家安全委员会第三号情报指令》(NSCID3, National Security Council Intelligence Directive 3)规定,国家情报指,“涉及多个部或局,超出任何一个部的单独能力,覆盖了国家政策与国家安全宽广领域的,经过融合的部门情报”。^③

1972年2月17日修订并颁布的《国家安全委员会第一号情报指令》(NSCID1)规定,国家情报指,“制定国家安全政策所需的,涉及多个部或局,超出任何一个部单独能力的情报”。

2002年修订后的《国家安全法(1947)》(NSA, National Security Act of 1947)规定,“国家情报”和“与国家安全相关的情报”都是指,与多个政府部门或机构有关的情报,不包括反

① 本定义参考了钮先钟:《战略研究入门》,台北麦田出版股份有限公司,1998年版,第195~196页;张晓军等:《美国军事情报理论研究》,军事科学出版社,2007年版,绪论,第1页。

② 1958年9月颁布的《国家安全委员会情报指令》规定,部门情报是指任何部门或机构执行其任务所需要的情报。跨部门情报 (Interdepartmental Intelligence) 是指,为政府部门或机构执行其任务所需,但又超过单一部门或机构独立能力来生产的、经过整合后的部门情报。

③ National Security Council Intelligence Directive, 1947~1950. Available at <http://www.milnet.com/nie/nie47~50>.

情报和联邦调查局的执法行动。^①

《情报改革与恐怖主义预防法(2004)》(IRTPA, Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)修订的“国家情报”和“与国家安全相关的情报”,指不论其来源,包括所有在美国境内外搜集的,与总统发布的任何指导一致的,涉及多个美国政府部门的情报。^②

可见,从情报是知识这一视角看,美国国家情报是指,超越部门需求,与美国国家安全相关,主要供总统等国家领导人决策使用的,由军事、外交和安全等部门情报共同融合而成的情报。

(三)美国情报活动的类型

美国人将其情报活动分为搜集、分析、反情报与隐蔽行动四类。^③其中,搜集是指获取信息并将其提供给处理部门。^④分析是指将待处理的信息通过综合、评估和译释转化成情报。^⑤反情报是指,为防止受到由外国政府或部门、外国组织或外国人所实施(或代表其实施)的谍报或其他情报活动、破坏或暗杀,或者国际恐怖活动,所搜集的信息和实施的行

① National Security Act of 1947(as amended). Available at <http://www.milnet.com/1947~act.htm>.

② Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Sec. 1012, p. 25.

③ 《美国军事情报理论研究》一书对这一划分进行了充分论证。参见该书第51~57页。

④ JP 2~0, Joint Intelligence, Glossary, part II, terms and definitions, June 22, 2007, p. 136.

⑤ Ibid., p. 135.

动。^① 而隐蔽行动是指,某国政府为实现其对外政策目标,试图通过实施某种秘密活动,以影响外国政府的行为或外国的政治、军事、经济、社会事件及其环境。^②

(四)美国情报界

国家情报体系是各国现代情报系统的通用名称,但美国人在内部正式地称自己的国家情报体系为“美国情报界”(U. S. Intelligence Community)。^③

“情报界”是个英文专有名词,直至冷战时这一词汇才被创造出来。^④ 广义上,它是大众与媒体对美国林林总总、大大小小所有情报机构的统称,包括 40 个以上的参与情报活动的政府机构或部门。^⑤ 如美国学者斯坦福·T. 托马斯、杰弗里·里彻逊二人分别所著的《美国情报界》一书,研究的均为广义情报界。^⑥ 广义情报界与 Intelligence Establishment、Intelligence System 等名词并无太大差异。

对于美国情报活动的领导者、管理者、生产者而言,“情报界”长期以来一直是个特别的专有名词。作为专门的法规性名词,狭义情报界指的是按照大量法律、《行政命令》而组

① Abrahm N. Shulsky and Gary J. Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Washington DC: Brassey's, Inc., 2002, p. 169.

② Ibid., p. 75.

③ 本书行文中二词将视情混用。

④ Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press, 1996, p. 27.

⑤ [美]斯蒂芬·施密特:《美国政府与政治》,梅然译,北京大学出版社,2005 年版,第 373 页。

⑥ 在杰弗里·里彻逊的《美国情报界》一书中,情报界是包括国会图书馆在内的 27 个机构。

组织和行动的庞大、复杂结构。^① 1955年,由前总统胡佛担任主席的第二届胡佛委员会在向总统艾森豪威尔提交的情报调查报告中,开创了美国官方首次使用“情报界”这一术语的先例。^② 1957年8月,艾森豪威尔在致国家安全委员会与中央情报主任的信中运用了“情报界”概念。1958年4月修订的《国家安全委员会第一号情报指令》明确运用了“情报界”一词,并对其组成作了规定。至目前仍有效的、由里根政府于1981年颁布的第12333号《行政命令》对“情报界”也有明确界定:按照适用的美国法律以及本命令的相关条款,实施对执行外交和保护美国国家安全所需情报活动的机构。该命令还明确规定情报界的机构组成。1992年,国会通过《国家安全法(1947)》修正案,首次在法律上正式定义了“情报界”的概念。^③

可见,美国情报界的构成、使命有着特殊指向,它特指经《国家安全法(1947)》及总统《行政命令》等法规性文件明文规定,第二次世界大战结束以来围绕总统、国家安全委员会等国家级情报用户所关心的、有关国家安全的情报生产,在中央情报主任(国家情报主任)领导与协调之下、由美国政府中任

① Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U. S. Intelligence, Appendix B: An Overview of the Intelligence Community, March 1, 1996, p. 1.

② 该报告规定,情报界成员包括国家安全委员会、中央情报局、国家安全局、联邦调查局、国务院、陆军、海军、空军以及国家原子能委员会9个部门。Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, A Report to the Congress, Intelligence Activities, June 1955, p. 13.

③ House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21: The Intelligence Community in the 21st Century, 1996, p. 48.

务和隶属关系各不相同的若干情报单位所组成的国家情报机构联盟的总称。

(五) 管理

顾名思义,管理就是管辖、治理。然而,管理是个复杂概念,我国将管理学^①与军事学等并列为十二个学科门类之一。对于管理概念的内涵,学界认识还不完全统一。

何谓管理?国内外共同的认识是,管理是在特定环境下的一定组织中通过决策、计划、组织、协调和控制,有效地配置和利用各种资源以实现组织目标的活动过程。^②

组织作为名词,是指具有一定目标的社会单位。组织确立目标,吸引参与者,得到并分配资源,以达到目标;它使用某种结构形式分工协作,依靠某些成员实施领导与管理。^③ 作为动词,它是指安排分散的人或事物使其具有一定的系统性或整体性。

管理是组织实现目标的关键因素,其要素包括主体、客体、环境与方法。而广义的管理方法一般包括领导、指导、协

① 管理学是研究管理与被管理之间关系以求最优化实现其目标的科学。参见郭威纲:《西方管理思想史》,经济管理出版社,2004年版,导言。

② 参见王京朝、方宁:《军队管理学教程》,军事科学出版社,2000年版,第2页;以及“zh.wikipedia.org/wiki/管理”与“<http://www.answers.com/topic/management>”。

③ Jay M. Shafritz and J. Steven Ott, *Classics of Organization Theory* (Fifth Edition), 中国人民大学出版社,2004年版,导读。组织与人类社会共生,然而,组织管理理论在漫长的历史时期一直处于休眠状态,现代管理理论与制度是为消除企业组织运作中时常出现的无序状态、伴随着20世纪大批复杂企业组织的出现而生的。各种不同的组织管理理论试图解释与预测组织及其成员在不同的组织结构、文化与环境下是如何行动的。

调、监督等内涵。领导,通常定义为领导者通过非强制性的方法、方式,鼓励一部分人(或一个集体)来实现一个或若干个既定目标的过程;^①指导就是指示、教导;协调是为有效实现组织目标和提高组织整体效能,对组织内外各单位和成员的工作活动和人际关系进行协商、调节,化解矛盾,使之相互配合、相互适应的行为;^②监督作为管理的一种形式,主要是指通过外部控制纠正组织活动中的偏差,检查组织活动的进展与原定计划是否相符,一旦发现问题即找出原因,采取纠正措施予以调节,以达到预期目的的管理活动。^③

(六) 国家情报管理

国家情报管理指的是为提供满足国家安全所需的情报而对国家情报组织体系及其活动进行的管理。因此,研究国家情报管理有着两个显见层面:一是情报活动流程管理,主要是指对情报活动的搜集、分析与生产、分发等流程的管理;二是指对情报组织的预算和人事等资源的管理。

(七) 制度

所谓制度,国内的解释是指要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程。^④西方学者认为,制度既包括组织,也包括用以构成组织内和组织间相互作用模式的规则;^⑤它是组织

① 朱立言:《领导与管理的差异》,《再论领导与管理的差异》,《中国行政管理》,2000年第6期、第10期。

② 陈振明、孟华:《公共组织理论》,上海人民出版社,2006年版,第170页。

③ 沈维凤:《管理学》,国防科技大学出版社,2001年版,第132页。

④ 《辞海》,上海辞书出版社,1989年版,第210页。

⑤ [美]保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超等译,三联书店,2004年版,第47页。

人类共同生活并规范和约束个体行为的一系列社会游戏规则,是决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。^①制度的功能在于规定和形成秩序。

所谓体制,是指国家机关、企业事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。^②该概念比制度内涵更大,本书故选择制度这一概念来研究美国国家情报管理问题。

本书论及的制度主要指“组织以及用以构成组织内和组织间相互作用模式的规则”。换言之,包括静态的组织结构形式与动态的运行机制。

三、研究现状

(一)国外研究状况

因其追求所谓民主、自由与公开性的社会制度与文化传统,美国的情报研究有着开放的学术环境。^③这一研究是在第二次世界大战后为解决实践问题而逐渐兴盛的。为此,“如何对国家情报组织体系及其活动进行管理,以提供满足国家安全所需的情报”这一命题,不仅成为美国情报界官员、民间学者思考的领域,也成为各种官方文件极力阐释的范畴。

美、英两国,尤其美国对其国家情报面临的种种现实问题的研究较为广泛、深入,其研究集中在美国国家情报体系的组成、功能及其演变、改革过程的梳理与评述,对其存在失误或

① [美]道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,三联书店,1994年版,第3页。

② 《辞海》,第257页。

③ 本书的国外研究文献除通过国内印刷出版物的查询获得,还包括借助google学术、google英文搜索引擎,从互联网下载获得的大量纸质文献的电子版。

症结的诊断与对策三个层面。具体而言：

1. 对现实情报工作反思类

中央情报主任艾伦·杜勒斯的《情报术》、威廉·科尔比的《情报生涯三十年——美国中央情报局前局长科尔比回忆录》、斯坦斯菲尔德·特纳的《秘密与民主——转变中的美国中央情报局》分别总结了其任内的情报工作、反省了所感受到的情报界管理问题。特纳的反思最为深入，他在记述如何改进对中央情报局和情报界其他成员管理的同时，对卡特时代情报界管理面临的困难与无奈之处作了生动而深刻的刻画，并就提升美国国家情报体系的效率提出了中央情报主任不再兼任中央情报局局长等建议。《守口如瓶的人：理查德·赫尔姆斯和美国中央情报局》一书也在记述中央情报主任赫尔姆斯情报生涯的同时，论及美国国家情报管理的侧影。

2. 对美国国家情报体系基本情况探讨类

部分前情报官员、情报学者也以个人身份研究美国国家情报组织体系的发展、演变、功能，从总结得失的角度探讨美国情报工作存在的问题及其改进办法，其中不乏真知灼见。阶段性地探讨美国国家情报体系基本情况及其发展历程的代表性著作包括：

哈佛大学教授哈里·豪·兰森 1958 年出版的《情报工作与国家安全》；

由中央情报局委托研究，学者托马斯·F. 特罗伊 1975 年写成的《历史的回顾——美国中央情报局的由来和发展》；

中央情报局前监察长利曼·柯克帕克里特 1973 年出版的《美国情报界：外交政策和国内活动》；

英国学者罗德里·杰弗里斯—琼斯 1978 年出版的《美国谍报史——从安全勤务局到中央情报局》；

学者斯坦福·T. 托马斯 1983 年出版的《美国情报界》；

学者杰弗里·里彻逊的《美国情报界》(先后修订出版了 4 版:1983 年、1989 年、1995 年、1999 年)；

前中央情报局官员斯克特·布里克里奇 1986 年出版的《中央情报局与美国情报体系》；

宾夕法尼亚州立大学历史系教授查里斯·D. 阿美林格 1990 年出版的《美国的对外情报:美国历史不为人知的一面》；

曾任国务院负责情报事务的国务卿助理帮办、哈佛大学历史学博士、情报学者马克·洛文塞尔 1992 年出版的《美国情报——演变和剖析》；

乔治亚大学教授洛什·约翰逊 1996 年所著《秘密机构:敌对世界中的美国情报》；

曾任《总统每日简报》编辑、中央情报主任管理顾问组主任、波士顿大学教授、《国际情报与反情报杂志》编辑的亚瑟·S. 哈尔尼克 1999 年出版的《调整间谍机器:使美国情报为

21 世纪做好准备》。^①

3. 对美国情报改革历程的梳理类

一些学者也以研究报告或论文形式梳理了美国情报改革的历史过程。如中央情报局情报研究中心专家迈克尔·华纳和 J. 肯尼思·麦克唐纳所撰《1947 年以来的美国情报改革研

① 《情报工作与国家安全》探讨了二战后至 20 世纪 50 年代中期美国政府工作的隐蔽面——情报工作,叙述了二战以来美国中央情报工作的作用及其发展。《历史的回顾——美国中央情报局的由来和发展》详细叙述了中央情报局的缘起和创建过程,对二战前至 1974 年的美国情报活动进行了系统回顾与总结。《美国情报界:外交政策和国内活动》在划分了美国情报界发展的五个阶段基础上,对情报问责与控制、情报与美国外交、情报在美国民主社会遇到的责难等问题进行了理性分析。《美国谍报史——从安全勤务局到中央情报局》记述了 19 世纪至 20 世纪中叶美国社会思潮下其情报机构演变的历程。斯坦福·T. 托马斯的《美国情报界》客观而简洁地描述了美国情报界的组成、简史、存在问题。杰弗里·里彻逊的《美国情报界》运用美国公开与解密文献严谨而写实地展示了美国情报机构的方方面面,可谓美国情报机构研究著作中的力作,可惜未能从理论层面展开透析。该书完整而详尽地介绍了美国情报组织、情报搜集方式、情报分析、反情报与隐蔽活动、情报管理与指导问题。全书用三章篇幅论述了美国情报管理的方式与过程。《中央情报局与美国情报体系》从背景、历史与组织,安全、活动与技术,法律与情报三方面对美国政府的主要情报活动进行了描述和解释性的审视。《美国的对外情报:美国历史不为人知的一面》对自独立战争至里根执政期间的美国对外情报活动进行了较为详细的梳理,勾勒出了美国对外情报活动的全景式图像,分析了对外情报活动在美国历史中的重要作用以及情报与战争、国家安全的互动关系。《美国情报——演变和剖析》对美国情报界 1947 年至 1992 年间的演变历程作了简明梳理与分析。《秘密机构:敌对世界中的美国情报》,论述了二战结束以来至 1995 年美国如何运用情报机构保卫其全球利益,揭示了美国情报任务的演变、情报事务涉及的道德问题,论及美国情报机构的凝聚力与监督问题。《调整间谍机器:使美国情报为 21 世纪做好准备》,以内行口吻对美国情报活动方方面面的不足提出了思考,其中包含情报管理问题。

究》,^①对《国家安全法(1947)》颁布以来的美国情报改革官方建议进行梳理、研究,重点研究了14个重要的情报改革官方建议的起源、背景、内容、结果、特点、趋势以及成败原因。麦克尔·华纳的报告《中央情报:起源和演变》,^②剖析了美国国家情报制度建立的复杂而艰辛过程,其中还收录了19份1946年以来总统、国家安全委员会和中央情报主任颁布的国家情报制度文件。2005年中央情报局情报研究中心出版了道格拉斯·F.加思的《作为美国情报界领导人的中央情报主任(1946~2005)》,该书评述与比较了19任中央情报主任的任内作为,为研究中央情报主任的管理行动提供了难得的翔实素材。美国空军中校、国家安全委员会国土防御参谋机构主任约翰·D.本斯默的《情报改革:平衡问题》^③研究了以往情报改革努力共同发现,从国防改革与情报改革对比的角度阐明了情报改革进程中一直面临的集中与分散、情报共享与情报保密、国家情报需求与部门情报需求这三对矛盾。

4. 对情报改革焦点的论述类

理性反思美国情报活动存在问题的著作中,谢尔曼·肯特的《服务于美国世界政策的战略情报》,分析了中央情报局的作用、前景及地位等问题,认为中央情报主任职责大于职权,难以开展情报协调工作。布鲁斯·伯尔考维茨等的《为

① Michael Warner and J. Kenneth McDonald, U. S. Intelligence Community Reform Studies Since 1947, Center for the Study of Intelligence in the CIA, April 2005.

② Michael Warner, ed., Central Intelligence: Origin and Evolution, Center for the Study of Intelligence in the CIA, 2001.

③ John D. Bansemer, Intelligence Reform: A Question of Balance, Harvard University Center for Information Policy Research, 2005.